



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No. 20211030042641 - OAJ

Fecha: 19-07-2021 03:45

Doctor

[Redacted Name]
[Redacted Address]
[Redacted City]
[Redacted Phone]
[Redacted Email]
[Redacted Signature]

Asunto: Concepto Previo Extensión de Jurisprudencia

[Redacted Subject]

Radicado Agencia: 20211031079212

Respetado doctor Urrego,

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.5 del Decreto 1069 de 2015, procede esta Agencia de acuerdo con sus competencias a emitir concepto previo por solicitud suya, con ocasión a la petición de extensión de jurisprudencia formulada ante su Despacho por el señor [Redacted Name] en la que se invoca la sentencia SU 679 del 16 de octubre de 2014 proferida por la Corte Constitucional, y la sentencia del 28 de agosto emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Radicado: 52001-23-33-000-2012-00143-01 magistrado ponente: César Palomino Cortés.

Con fundamento en esa decisión el peticionario pretende que se le extiendan los efectos de la jurisprudencia invocada y como consecuencia de lo anterior solicita que se reliquide la pensión de vejez de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y en lo dispuesto en el Régimen del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990, por ser beneficiario del régimen de transición. En este sentido solicita que en la liquidación se le incluya como factor la BONIFICACIÓN POR ACTIVIDAD JUDICIAL, establecida en el Decreto 3900 de 2008. Adicionalmente pide se le reconozca el tiempo laborado como Fiscal Local acreditado con un bono pensional expedido por la Dirección Administrativa de la Dirección Seccional de la Fiscalía de Medellín.



Precisado el propósito del peticionario con su petición de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo solicitado, corresponde a la ANDJE verificar si las citadas providencias responden al concepto de sentencias de unificación jurisprudencial, como lo exige el artículo 102[1] del CPACA y conforme a las modalidades de sentencias de unificación jurisprudencial que contempla el artículo 270[2] del mismo Código, previa una breve exposición de sus argumentos esenciales en el caso de la sentencia emitida por el Consejo de Estado, dado que son estas las sentencias capaces de activar el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

[1] Modificado por el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021. “Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

[2] Modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021.

Cabe advertir que de acuerdo con el parágrafo del artículo 2.2.3.2.5 del Decreto Único 1069 de 2015, *"La valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*

1. Sentencias de la Corte Constitucional SU-769/14 del 16 de octubre de 2014, magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio y SU-057 del 31 de mayo de 2018, magistrado ponente Alberto Rojas Ríos-

En relación con las sentencias de unificación invocadas en la solicitud de extensión de sus efectos presentada a través de apoderado por el interesado, es necesario precisar lo siguiente:

Que los artículos 10° y 102[3] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), establecen el deber de las autoridades públicas de aplicar de manera uniforme las normas, así como extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho y se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el artículo 270[4] ibídem, establece como sentencias de unificación jurisprudencial:

[3] Modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021

[4] Modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021.

“(…)las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1995, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.”. (Destacado fuera de texto)



Sobre este punto, es oportuno citar lo decidido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en Sentencia del 5 de febrero de 2015[5] en la que se expresó:

[5] Radicado No. 110010315000201401312-01 (AC) M.P. Lucy Jeannette Bermúdez B.

"¿Es posible extender los efectos de una sentencia de la Corte Constitucional a través del mecanismo descrito en esta providencia? Pues, atendiendo lo reseñado en este acápite y en los desarrollados previamente, la Sala anticipa que la respuesta a esta pregunta es negativa, como se pasa a explicar.

Es cierto que los precedentes de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante, tanto para las autoridades administrativas como para las judiciales. No obstante, ello no constituye razón suficiente para determinar que con solo invocarse una providencia de la Corte pueda obtenerse el reconocimiento de un derecho subjetivo por medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

El primer y más elemental argumento que sustenta esta tesis deviene del hecho de que la Corte no lo expresó así en ninguna de las providencias que se pronunciaron sobre la constitucionalidad del mecanismo, ni tampoco se desprende que en la ratio decidendi de estas pudiera contenerse una hipótesis de tal magnitud. Luego, mal haría el juez contencioso al determinar el alcance de los pronunciamientos del juez constitucional, pues no es una función que sea de su competencia.

El segundo argumento gravita en torno a la naturaleza misma de las providencias que emanan de la Corte. Así, tratándose de sentencias de constitucionalidad, el mandato contenido en estas se sustrae de cualquier tipo de situación jurídica que pretenda limitarlo. Cuando este órgano se pronuncia sobre la exequibilidad de una norma, las precisiones decantadas sobre ella y su estatus dentro del ordenamiento jurídico quedan imbuidos de la interpretación y de la decisión que al respecto adopte. Por ende, la incidencia de un fallo de constitucionalidad escapa a la órbita del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues su acatamiento se entiende como un mandato imperativo, que no necesita una vía específica para su materialización.

El tercer argumento guarda relación con las providencias de tutela y el reconocimiento de derechos. Al respecto, hay que puntualizar que, según lo ha dispuesto la propia Corte, las decisiones producidas en este tipo de proceso, por regla general, tienen efectos inter partes y solo ese Alto Tribunal puede modular sus sentencias para darles un efecto diferente. Bajo ese entendido, una decisión con efectos modulados por parte de la Corte, en la que se reconozca un derecho no requiere de otro instrumento jurídico -como el que se estudia- para que la convalide.



Así mismo, si la Corte en un fallo de tutela (bien sea tipo T o SU) no hizo extensivos sus efectos a terceros, mal podría hacerlo una autoridad administrativa o el mismo Consejo de Estado a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues, de alguna forma, estaría modulando los efectos de una decisión de la Corte, lo cual, por disposición de esa misma autoridad judicial le está vedado.

En ese orden de ideas, está claro que el carácter vinculante del precedente de la Corte Constitucional debe orientar el mecanismo en comento, pero ello no releva al interesado de la obligación de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado para ese propósito, tal y como lo expresó el Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en auto de ponente de 15 de enero de la pasada anualidad.

(...) A través del mecanismo en cuestión no es posible extender los efectos de una decisión proferida por la Corte Constitucional, mucho menos en materia de tutela, cuando es ese mismo órgano el único que tiene facultades para hacer extensivos los efectos de un fallo de esta naturaleza, a través de las distintas figuras modulativas del decisorio. Por otro lado, del plenario se advierte que los tutelantes no invocaron como desconocida ninguna sentencia de unificación del Consejo de Estado, ni cualquier otra de esta Corporación relacionada con la reparación por desplazamiento forzado.

Así las cosas, al no reunirse las condiciones para que se pueda acceder al amparo deprecado por la parte accionante, sin mayores consideraciones, esta Sala procederá a confirmar el fallo del 12 de agosto de 2014, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que denegó las pretensiones de la demanda de tutela".

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia observa que la sentencia SU 769/14 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y la SU SU-057 magistrado ponente Alberto Rojas Ríos, al tratarse de unas sentencias expedidas por la Corte Constitucional no responden a ninguna de las clases de sentencias indicadas en la norma transcrita como supuesto de hecho para activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Al margen de lo anterior y sin perjuicio de lo expuesto, la Agencia, en consideración a lo dilucidado por la Corte Constitucional en las sentencias C- 634 y C-816 de 2011, pasa a exponer algunas precisiones adicionales, sobre la observancia de los precedentes jurisprudenciales fijados por la Corte Constitucional.



En efecto, en la sentencia C-634 de 2011 la Corte Constitucional, en la oportunidad que analizó la constitucionalidad parcial del Artículo 10º del CPACA resolvió: *"declarar EXEQUIBLE, el Artículo 10º de la Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad"*.

Por su parte, en la sentencia C-816 de 2011, declaró la exequibilidad de los incisos primero y séptimo del artículo 102 del CPACA, bajo el entendido *"que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencia dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia"*

2-Sentencia del 28 de agosto de 2018 proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo-

2.1. Consideraciones principales de la sentencia invocada

En esta oportunidad la Sala Plena de lo contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por la señora Gladis del Carmen Guerrero Montenegro, Radicado 52001-23-33-000-2012-00143-01 profiere Sentencia de unificación de jurisprudencia, respecto del criterio de interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Como antecedentes fácticos tenemos que la demandante Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro, acudió ante el Tribunal Administrativo de Nariño y solicitó la nulidad de la Resolución No. UGM 053060 de julio 26 de 2012, mediante la cual CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN le negó reliquidación de su pensión de vejez. Como restablecimiento del derecho solicitó que se ordenara a la accionada que a partir del 1 de junio de 2006, le reliquide, la pensión de vejez, incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados al momento de adquisición del status, por ser beneficiaria del régimen de transición.



Se precisó en la sentencia que la señora Gladis Guerrero de Montenegro trabajó en el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, como Auxiliar de Servicios Generales, por más de 24 años, hasta su retiro definitivo el 1 de agosto de 2009 y que Explica que el 1º de noviembre de 2006, la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, por medio de la Resolución No. 58686, reconoció y ordenó el pago de la pensión mensual vitalicia por vejez a favor de la actora en cuantía de \$554.300.00, liquidada con el 75% del promedio de lo devengado sobre el **salariopromedio de los últimos 10 años**, entre el 1º de junio de 1996 y el 30 de mayo de 2006, conforme con el artículo 36 de la Ley 100/93 y la sentencia C-168 de 1995 de la Corte Constitucional, teniendo como factores la asignación básica y la bonificación por servicios prestados y, adicionalmente, para el año 1997, la bonificación por compensación, sin incluir otros ingresos, que constitúan salario, como subsidio de alimentación, prima de riesgo, etc.

Se resalta que en varias peticiones su apoderado**solicitó** a CAJANAL**la liquidación** de su pensión con base **entodos los factores salariales devengados durante el último año de servicios**, solicitud negada por la entidad, dado que los factores solicitados no estaban listados en el Decreto 1158/94.

- **Sentencia de Primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Nariño El 5 de julio de 2013 accedió parcialmente a las pretensiones de la actora, *“así: (i) declaró parcialmente probadas las excepciones de cobro de lo no debido y presunción parcial de legalidad de los actos administrativos demandados; (ii) declaró la nulidad parcial de la Resolución No. UGM 053060 del 26 de julio de 2012, frente a la decisión de no tener en cuenta los factores sobre los cuales efectivamente realizó aportes para la pensión de jubilación devengados por la demandante durante el último año de servicios; (iii) ordenó a la UGPP que efectuara la liquidación de la pensión de jubilación de la demandante, con el 75% del promedio salarial del último año de servicios, esto es, desde julio del 2008 a julio del 2009, teniendo en cuenta todos los factores sobre los cuales la demandante cotizó o realizó aportes; (iv) condenó a la UGPP a pagar la diferencia de las mesadas pensionales que resulten a favor de la actora; (v) declaró no probada la prescripción de las diferencias de las mesadas pensionales causadas a favor de la demandante; (vi) condenó a la UGPP a actualizar los valores en los términos del artículo 187 del CPACA, teniendo en cuenta la fecha de causación y su pago efectivo; (vii) denegó las demás pretensiones de la demanda; (viii) condenó en costas a la demandante en un 10% y a favor de la UGPP; y (ix) tuvo por configurada la sucesión procesal de CAJANAL por la UGPP”*

- **Precisión de los temas a unificar-**

Señaló la sala, previo a definir el problema jurídico a debatir, la existencia de distintos criterios interpretativos sobre el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 dentro del régimen de transición. Por esta razón se determinó establecer “si el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se aplica al régimen de transición”, y así precisó los siguientes subtemas a definir:

*“(i) **Período de liquidación del IBL:** si se toma el último año de servicios, conforme al inciso 2 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 o durante los últimos diez años de servicios o lo que le faltare para pensionarse, si fueren menos de 10 años, conforme el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.*



*(ii) **Factores para establecer el IBL:** si se deben incluir todos los factores que constituyen salario o solo los descritos en el Decreto 1158 de 1994; también si se deben incluir solo aquellos sobre los cuales se cotizó o realizó aportes al Sistema o sobre los devengados. En este subtema, se establecerá si los aportes [sobre los cuales el afiliado no realizó las cotizaciones, pero se tienen en cuenta en la base de liquidación, y para efectos de la respectiva compensación] deben ser indexados o con cálculo actuarial".*

- **Problema jurídico a resolver**

Delimitó la Sala los siguientes problemas jurídicos a resolver en el caso en estudio, anticipando que la demandante era beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

"(i) ¿Para la reliquidación de la pensión de la señora Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro, por ser beneficiaria del régimen de transición, debe aplicarse el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 o el régimen integral de la Ley 33 de 1985?

(ii) ¿Si en la base de la reliquidación pensional deben incluirse todos los factores salariales o solamente aquellos sobre los que realizó aportes?"

- **Régimen de transición pensional en el Sistema General de Pensiones**

Al respecto precisó la sentencia de unificación que las personas a quienes les cobijaba el régimen de transición, de conformidad con el principio de favorabilidad, al momento de consolidar su status pensional, les era dable optar por un reconocimiento en las condiciones establecidas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (régimen de transición) o bajo los presupuestos de la pensión de vejez regulada en el Sistema General de Pensiones previstos en los artículos 33 y 34 en concordancia con el artículo 21 ibídem; es decir el que le resulte más favorable al beneficiario de la prestación.

El Ingreso base de Liquidación en el régimen de transición



En relación con el IBL, en el régimen de transición, la Sala advierte que el tema ha suscitado controversia en relación con el periodo que se toma en cuenta al promediar el ingreso base para fijar el monto pensional, “pues el artículo 1 de la Ley 33 de 1985 preveía como IBL el “salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el **último año de servicio**”, mientras que el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 establece que el ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en **el tiempo que les hiciere falta para ello**, o el cotizado **durante todo el tiempo** si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. Es decir, mientras el régimen general de pensiones de la Ley 33 de 1985 establece el último año de servicios, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagra la posibilidad que sea más de un año dependiendo de la situación particular de la persona que está próxima a consolidar su derecho pensional.”

Dado lo anterior la sentencia en estudio fija unas reglas bajo el siguiente tenor:

92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente regla jurisprudencial:

“El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985”.

93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes **subreglas**:

“94.La primera subregla es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.
- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

(...)

“96.La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.”



En relación con estas reglas y subreglas, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo consideró que con el hecho de tener en cuenta solo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no se afectan las finanzas del sistema, al tiempo que garantiza el derecho irrenunciable a la pensión del resto de habitantes del territorio colombiano, cuya aseguridad debe garantizar el Estado.

Finalmente asegura que dicha interpretación “(i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema.”

• Solución del caso concreto

La Sala Plena reiteró en primer término que la señora Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro era beneficiaria del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y por esta razón para el reconocimiento de su pensión, le eran aplicables las reglas de la Ley 33 de 1985, en relación con:

- La edad para consolidar el derecho: 55 años
- El tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas: 20 años
- El monto: 75%

En relación con el cálculo del monto pensional, precisa que el IBL corresponde al promedio de los salarios sobre los cuales cotizó durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del IPC, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, que se aplica por remisión del artículo 36 ibídem.

Bajo este entendido, aclara la Sala que la aplicación del régimen de transición para la actora, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, determinaba que la liquidación de la pensión hecha por la demandada, en donde se aplicó la tasa de reemplazo equivalente al 75% sobre el IBL señalado en precedencia, se ajustó a derecho, en cuyo caso no procedía la reliquidación pensional con el fin de tomar como ingreso base de liquidación la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios, incluyendo aquellos sobre los que no realizó los aportes al Sistema.

Concluye la Sala que la demandante no tenía derecho a la reliquidación de la pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales devengados, como lo pretendía y bajo estas consideraciones **negó las pretensiones de la demanda, revocando la sentencia apelada**, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que declaró la nulidad parcial del acto administrativo que negó la reliquidación de la pensión de la actora **y ordenó a la UGPP efectuar dicha reliquidación con la inclusión de los factores salariales sobre los que realizó aportes durante el último año de servicios.**

Dilucidado lo anterior la Sala procedió a resolver bajo el siguiente tenor:

“Primero: Sentar como jurisprudencia del Consejo de Estado frente a la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que consagra el régimen de transición pensional, lo siguiente:



1. El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985.

2. Para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.
- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

3. Los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

Segundo: Advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia, en relación con los temas objeto de unificación, son obligatorias para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial, en atención a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

De igual manera, debe precisarse que los casos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

Tercero: Las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en el régimen de transición, con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado, no pueden considerarse que lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley.

Cuarto: Revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño -Sala de Decisión Oral- el 5 de julio de 2013. En su lugar, negar las pretensiones de la demanda.”

2.2. Valoración del carácter de unificación de la sentencia invocada

Los artículos 10 y 102[6] del Código del CPACA, establecen el deber de las autoridades públicas de aplicar de manera uniforme las normas, así como extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho y se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos que el demandante en la sentencia invocada. Para tal efecto, el artículo 270 ibídem establece como sentencias de unificación jurisprudencial:



[6] Modificado por el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021.

“(…)las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1995, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.”. (Destacado fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia observa que la sentencia invocada por el peticionario proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, bajo el radicado 52001-23-33-000-2012-00143-01, dictada desde su enunciado con el propósito de unificación de jurisprudencia, para establecer el criterio de interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en efecto se trata de una sentencia de Unificación Jurisprudencial indicadas en la norma transcrita, en consonancia con lo establecido por los artículos 270 y 271[7] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como supuesto de hecho para activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia, a quienes se encuentren en las mismas circunstancias fácticas y jurídicas de la sentencia invocada.

[7] Modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021.

Es de anotar que aunque la sentencia en estudio no reconoció el derecho deprecado por la accionante, de manera expresa dispuso en su parte resolutive que las consideraciones expuestas en esta providencia, en relación con los temas objeto de unificación, eran obligatorias para todos los **casos en discusión tanto en vía administrativa** como judicial.

Aunado a las razones explicadas previamente, cabe advertir igualmente que la Corte Constitucional en sentencia C-588 de 2012[8] consideró que las *"sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, esplenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las Hamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia . Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo, pero son un tipo especial de providencias -las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado".* (Destacado fuera de texto).

[8] Sentencia de 25 de julio de 2012, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.



3) Conclusión y concepto previo de la Agencia

Conforme con lo expuesto, la ANDJE concluye que la sentencia invocada por el peticionario proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, bajo el radicado 52001-23-33-000-2012-00143-01, es una sentencia de unificación jurisprudencial en los términos del artículo 270 del CPACA capaz de activar el mecanismo, en cuanto no obstante negó las pretensiones de la accionante, si ordenó a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en la providencia, en relación con los temas objeto de unificación, eran obligatorias para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial.

No obstante lo anterior, la ANDJE reitera que según lo establece el párrafo del artículo 2.2.3.2.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, corresponderá a COLPENSIONES en su condición de autoridad administrativa competente en el caso concreto, valorar las pruebas y verificar los supuestos de hecho del caso, para establecer si el caso del peticionario se encuentra dentro de los mismos supuestos de hecho y de derecho contemplados en los temas objeto de unificación, para efectos de resolver la solicitud.

Debe también tenerse en cuenta que la sentencia de unificación invocada precisó que los casos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

Este concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del párrafo del artículo 2.2.3.2.1.7 del Decreto 1069 de 2015, es decir, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

Firmado Electronicamente por:
CLARA NAME BAYONA
No. Radicado: 20211030042641
Dependencia: OFICINA ASESORA JURIDICA - Jefe

Preparó: DESPITIA- Contratista-OAJ

